



Brussel, 26.6.2013
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten

TOELICHTING

1. CONTEXT VAN HET VOORSTEL

Achtergrond

Vele Roma in Europa hebben in hun dagelijks leven te kampen met vooroordelen, onverdraagzaamheid, discriminatie en sociale uitsluiting. Ze worden gemarginaliseerd en leven meestal in zeer slechte sociaaleconomische omstandigheden. Gemiddeld gaat slechts de helft van de Roma-kinderen naar de kinderopvang of het kleuteronderwijs. Aan het eind van de schoolplichtige leeftijd daalt het aantal Roma-leerlingen sterk: slechts 15% van de jongvolwassen Roma voltooit het hoger secundair onderwijs. Minder dan één op de drie Roma zegt een baan te hebben. Een vijfde heeft geen ziekteverzekering en 90% leeft onder de armoedegrens¹. Dit alles ondermijnt de sociale cohesie en de duurzame menselijke ontwikkeling, drukt het concurrentievermogen en brengt kosten met zich voor de maatschappij als geheel. De discriminatie van de Roma is ook onvereenigbaar met de waarden waarop de EU is gegrondvest. De kern van het probleem ligt in het nauwe verband tussen de discriminatie en de sociale uitsluiting van de Roma.

Beleidscontext

De Commissie keurde op 5 april 2011 een mededeling betreffende een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020² goed. In juni 2011 volgde goedkeuring door de Europese Raad. In de mededeling werd uiting gegeven aan de politieke wil van de EU om werk te maken van de integratie van de Roma.

De Europese Commissie wil er met dit kader voor zorgen dat de lidstaten de integratie van de Roma op een doeltreffende manier aanpakken en zich achter doelstellingen scharen op de vier hoofdterreinen onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting.

In de mededeling is ook vastgesteld dat de Commissie jaarlijks verslag moet uitbrengen over de vorderingen die de lidstaten hebben gemaakt. In 2012 heeft zij de nationale strategieën van de lidstaten voor het eerst beoordeeld. Zij heeft horizontale conclusies aangenomen (COM(2012) 226 final) en specifieke aanwijzingen vastgesteld met betrekking tot de sterke en zwakke punten van de strategieën van de lidstaten (SWD(2012) 133 final).

Het verslag van de Commissie van 2013 spitst zich toe op de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt in verband met een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan, willen de nationale strategieën kans van slagen hebben. Zo moeten de regionale en lokale autoriteiten worden ingeschakeld en moet er nauw worden samengewerkt met het maatschappelijk middenveld. Voorts moet de uitvoering van de strategieën worden gecontroleerd en geëvalueerd. Hiervoor moet de nationale contactpunten voor de Roma een grotere rol worden toebedeeld, moet de nodige financiering worden toegekend en moet de strijd tegen discriminatie worden opgevoerd. Dit laatste thema moet ook worden opgenomen in het beleid op andere terreinen. Bij haar beoordeling heeft de Commissie rekening gehouden met de input van het maatschappelijk middenveld en van andere belanghebbenden.

Het voorstel voor een aanbeveling van de Raad bouwt voort op de conclusies van voornoemd verslag en op het voortgangsverslag van de Commissie van 2012³. Om ervoor te zorgen dat er sneller vooruitgang wordt geboekt, vestigt het de aandacht van de lidstaten op een aantal

¹ *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance*, Bureau voor de grondrechten en Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, 2012.

² COM(2011) 173 definitief.

³ COM(2012) 226 final.

concrete maatregelen die van vitaal belang zijn voor een doeltreffender uitvoering van hun strategieën.

Doel van het voorstel

Het voorstel voor een aanbeveling van de Raad is gebaseerd op de mededelingen van de Commissie van 2011 en 2012⁴ en op de conclusies van de Raad inzake de Roma-integratie⁵ van 2011. Het moet de lidstaten helpen hun maatregelen voor de integratie van de Roma doeltreffender te maken. Daarnaast moet het ervoor zorgen dat de lidstaten de uitvoering van hun nationale strategieën voor de integratie van de Roma en de beleidsmaatregelen ter bevordering van hun situatie kracht bijzetten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke problemen waarmee de lidstaten kampen in verband met de omvang en de situatie van de nationale Roma-bevolking. Het EU-kader wordt op deze manier versterkt met een niet-bindend rechtsinstrument dat de lidstaten in staat stelt hun toezeggingen waar te maken. De aanbeveling bestrijkt met name:

- **op beste praktijken gebaseerde gerichte maatregelen om de integratie van de Roma te bevorderen**, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en zonder overlapping met EU-wetgeving. De maatregelen moeten betrekking hebben op onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting;
- **horizontale voorwaarden voor het welslagen van het Roma-integratiebeleid en de duurzaamheid van het beleid**. Het gaat hierbij onder meer om de bestrijding van discriminatie en stereotypen, de bescherming van kinderen en vrouwen, sociale investeringen en het verzamelen van informatie over de situatie van de Roma om het effect van het beleid te controleren, de omzetting van nationale verbintenissen in lokale maatregelen, de ondersteuning van organen die ijveren voor een gelijke behandeling van de Roma, een toename van de middelen en capaciteit van de nationale contactpunten voor de Roma en de ontwikkeling van transnationale samenwerking;
- **algemene beginselen voor een transparante en passende toewijzing van middelen voor de integratie van de Roma** (zowel EU-middelen als nationale en lokale middelen). De algemene aanbevelingen in verband met EU-financiering steunen op de ervaringen van de lopende programmeringsperiode en op de voorgestelde verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

Het zijn in de eerste plaats de nationale overheden die verantwoordelijk zijn voor de integratie van de Roma. Dit blijft een moeilijke opdracht, aangezien de sociale en economische integratie een tweerichtingsproces is dat een mentaliteitsverandering vraagt van het merendeel van de bevolking en van de Roma-gemeenschappen.

Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de Unie

Gelijkheid is op grond van artikel 2 VEU een van de fundamentele waarden en hoofddoelstellingen van de Unie.

⁴ Mededeling betreffende een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020, COM(2011) 173; mededeling betreffende een eerste stap van de uitvoering van het EU-kader, COM(2012) 226.

⁵ Conclusies van de Raad van 19 mei 2011 betreffende een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020.

In artikel 3 VEU is bovendien de strijd van de EU tegen sociale uitsluiting en discriminatie verankerd.

Op grond van artikel 8 VWEU moet de EU er bij elk optreden naar streven de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen. Artikel 10 VWEU voegt daaraan toe dat de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden moet streven naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verbiedt tot slot discriminatie op grond van onder meer ras en etnische afkomst.

Het voorstel stemt overeen met de bestaande secundaire wetgeving ter bestrijding van discriminatie, voor zover het een aanvulling vormt op het vastgestelde wettelijke kader. Richtlijn 2000/43/EG van de Raad over de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming brengt een bindend kader tot stand door discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op gebieden als werkgelegenheid en opleiding, onderwijs, sociale bescherming (waaronder sociale zekerheid en gezondheidszorg), sociale voordelen en toegang tot goederen en diensten (waaronder huisvesting) in de hele EU te verbieden. De richtlijn verbiedt directe en indirecte discriminatie, intimidatie en opdracht tot discrimineren. Alle EU-lidstaten hebben deze richtlijn omgezet in nationale wetgeving. De Europese Commissie controleert of de richtlijn correct ten uitvoer wordt gelegd en zal hierover in 2013 een verslag publiceren.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN DE BETROKKEN PARTIJEN

Het voorstel steunt op het werk dat is verricht tijdens twee vergaderingen van een groep lidstaten die in 2012 werd opgericht in het kader van het netwerk van nationale contactpunten voor de Roma⁶. De vergaderingen hebben plaatsgevonden op 7-8 november en 6-7 december 2012. De lidstaten hebben op vrijwillige basis deelgenomen en vruchtbare discussies gevoerd over een aantal kwesties die als essentieel worden beschouwd voor een betere integratie van de Roma.

Overeenkomstig het EU-kader werd de lidstaten verzocht om tegen eind 2011 nationale strategieën voor de integratie van de Roma mee te delen. Alle lidstaten zijn hun verbintenissen nagekomen en de strategieën zijn gepubliceerd op de website van de Commissie, zodat alle burgers ze kunnen raadplegen. De Commissie heeft een groot aantal bijdragen van diverse belanghebbenden ontvangen, onder meer tijdens de dialoog tussen commissarissen en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld die op 15 mei 2013 heeft plaatsgevonden. De bijdragen hadden betrekking op de strategieën zelf en recenter ook op de uitvoering ervan⁷.

⁶ De lidstaten die tot de groep behoren zijn België, Bulgarije, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

⁷ Het betreft onder meer verslagen van coalities van het maatschappelijk middenveld die door de Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation zijn georganiseerd in zes lidstaten (Bulgarije, Hongarije, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië) en in twee uitbreidingslanden (Albanië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), verslagen van het netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake maatschappelijke integratie (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), het verslag "Discrimination against Roma in the EU in 2012" van de European Roma Information Office, de schriftelijke feedback van Eurocities en van Eurodiaconia en onderzoeksverslagen van het academisch netwerk voor Roma-studies (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

Voorts hebben regelmatig vergaderingen plaatsgevonden met de vertegenwoordigers van Europese overkoepelende Roma-organisaties⁸ over de problemen en de belangrijkste zaken die op alle niveaus moeten worden geregeld om de integratie van de Roma actief te bevorderen.

Gezien het aantal bijdragen dat zij in dit kader heeft ontvangen, besloot de Commissie dat er geen verdere openbare raadpleging over de aanbeveling nodig was.

3. JURIDISCHE ASPECTEN VAN HET VOORSTEL

Rechtsgrondslag

De inhoud van een voorstel voor een aanbeveling van de Raad moet verband houden met een beleidsterrein dat verankerd is in de Verdragen. Dat verband is ook nodig om te kunnen bepalen welke goedkeuringsvoorschriften gelden (eenparigheid of gekwalificeerde meerderheid van stemmen).

Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de keuze van de rechtsgrondslag berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling⁹.

Artikel 292 VWEU bepaalt het mandaat van de Raad om aanbevelingen vast te stellen en luidt als volgt:

“De Raad stelt aanbevelingen vast. De Raad besluit op voorstel van de Commissie in alle gevallen waarin in de Verdragen is bepaald dat hij handelingen op voorstel van de Commissie vaststelt. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen op de gebieden waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen moeten worden vastgesteld. De Commissie, alsmede de Europese Centrale Bank in de in de Verdragen bepaalde specifieke gevallen, stellen aanbevelingen vast.”

Het recht van de EU om op te treden tegen discriminatie, met name op grond van ras of etnische afstamming, vloeit voort uit artikel 19, lid 1, VWEU. Deze bepaling vormt de wettelijke basis voor alle bindende en niet-bindende maatregelen ter bestrijding van discriminerende handelingen en praktijken en luidt als volgt:

‘1. Onverminderd de andere bepalingen van de Verdragen, kan de Raad, binnen de grenzen van de door de Verdragen aan de Unie verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.’

Artikel 292 VWEU moet bijgevolg samen met de passende rechtsgrondslag voor de inhoud van het voorstel worden gelezen, namelijk artikel 19, lid 1, VWEU.

Subsidiariteit en evenredigheid

⁸ Deze organisaties werden vertegenwoordigd door de Coalitie voor een Europees Romabeleid (ERPC). Leden van de ERPC die hebben deelgenomen aan de vergaderingen waren onder meer het European Roma Information Office (ERIO), de Open Society Foundations (OSF), het European Network Against Racism (ENAR), de European Roma Grassroots Organisation (ERGO) en Amnesty International (AI).

⁹ Zie onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 1996 in zaak C-271/94, Parlement/Raad, punt 14.

Overeenkomstig het **subsidiariteitsbeginsel** treedt de Unie slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt (noodzakelijkheidstoets), maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt (toets van toegevoegde waarde van de EU).

De maatregelen die bepaalde lidstaten hebben genomen, lopen sterk uiteen wat betreft reikwijdte en doeltreffendheid. Bovendien heeft een groot deel van de lidstaten nog geen specifieke actie ondernomen voor de integratie van de Roma. Volgens de conclusies van het voortgangsverslag 2013 over de uitvoering van de nationale strategieën voor integratie van de Roma¹⁰ heeft de Commissie opgemerkt dat hoewel de lidstaten de wettelijke mogelijkheid hebben gehad om de Roma-integratie aan te pakken, de tot nog toe geplande maatregelen onvoldoende zijn. Doordat de integratie van de Roma onvoldoende wordt gecoördineerd, worden de verschillen tussen de lidstaten steeds groter.

Nationale regelingen die versnipperd zijn en onderling afwijken, zullen nog meer praktische problemen veroorzaken tussen de lidstaten en de situatie zo nog verslechteren. Het is dan ook gebleken dat een ongecoördineerde aanpak van de integratie van de Roma in de EU, waar het vrij verkeer van burgers is gewaarborgd, inefficiënt is. Een gebrek aan coördinatie kan leiden tot een grote toename van het aantal Roma dat migreert naar lidstaten waar de levensomstandigheden gunstiger zijn en waar betere maatregelen worden getroffen om mensen uit achtergestelde groepen te integreren in de maatschappij.

In dat opzicht moet het voorstel de bestaande EU-maatregelen op de betrokken gebieden aanvullen (met name Richtlijn 2004/38/EG betreffende het vrij verkeer van burgers en Richtlijn 2000/43/EG betreffende rassendiscriminatie) en zorgen voor een betere coördinatie van de door de lidstaten te nemen maatregelen. Op deze manier kunnen meer efficiënte resultaten worden geboekt.

De doelstellingen van het beoogde optreden kunnen dus niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Ze kunnen beter worden gerealiseerd door gecoördineerde maatregelen op EU-niveau dan door nationale initiatieven, waarvan de werkingssfeer, het beoogde effect en de doeltreffendheid uiteenlopen.

Krachtens het **evenredigheidsbeginsel** mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Uit ervaring blijkt dat in de lidstaten en op EU-niveau de afgelopen jaren weliswaar enige vooruitgang is geboekt, maar er weinig veranderd is in het dagelijks leven van de meeste Roma. Volgens de bevindingen van de Commissie zijn er nog steeds geen krachtige en proportionele maatregelen genomen om de sociale en economische problemen van een groot deel van de Roma-bevolking in de EU aan te pakken.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel beperkt het niet-bindende voorstel zich tot de vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen en aanbevelingen voor specifieke maatregelen. Daartoe behoren ook positieve acties waar artikel 5 van Richtlijn 2000/43/EG uitdrukkelijk in voorziet om de nadelen die verband houden met ras of etnische afstamming te voorkomen of te compenseren, volgens de in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie op het gebied van discriminatie op grond van geslacht ontwikkelde voorwaarden¹¹. Dit geeft de lidstaten voldoende speelruimte om zelf te bepalen hoe zij de gemeenschappelijke

¹⁰ Dit verslag werd opgesteld op basis van informatie en bevindingen die door de lidstaten en een aantal belanghebbenden werden meegedeeld.

¹¹ Zie zaak C-409/95, *Marshall*, Jurispr. 1997, blz. I-6363, punt 35; zaak C-450/93, *Kalanke*, Jurispr. 1995, blz. I-3051, punten 22 tot en met 24; zaak C-158/97, *Badeck*, Jurispr. 2000, blz. I-1875 en zaak C-407/98, *Abrahamsson*, Jurispr. 2000, blz. I-5539.

doelstellingen op nationaal niveau het beste kunnen verwezenlijken, rekening houdend met de nationale, regionale en lokale omstandigheden.

Het voorstel doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van sociale integratie van achtergestelde groepen als de Roma, aangezien het geen verplichtingen oplegt. Het stelt slechts verschillende mogelijkheden voor en laat de lidstaten zelf bepalen hoe de doelstellingen het best kunnen worden verwezenlijkt.

Keuze van instrument

De keuze voor een niet-bindend instrument is erop gericht de lidstaten praktische aanwijzingen te geven met betrekking tot de integratie van de Roma, zonder dwingende regels op te leggen.

De keuze voor een aanbeveling van de Raad moet de politieke verbintenissen die de lidstaten zijn aangegaan versterken en ervoor zorgen dat de minimumnormen voor de uitvoering van doeltreffende nationale strategieën voor de integratie van de Roma in de hele EU op elkaar zijn afgestemd. De aanbeveling zal ook de transnationale samenwerking ten goede komen en geeft de lidstaten tegelijkertijd voldoende speelruimte om zelf de vormen en methodes te kiezen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 19, lid 1, en artikel 292,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In artikel 2 en artikel 3 VEU liggen het recht op gelijkheid en de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie verankerd als essentiële waarden en doelstellingen van de Europese Unie.
- (2) Artikel 10 VWEU bepaalt dat de Unie “bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft [...] naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van [...] ras of etnische afkomst [...]”.
- (3) Overeenkomstig artikel 19, lid 1 VWEU kunnen maatregelen worden genomen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.
- (4) Artikel 21, lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verplicht de instellingen, organen en instanties van de EU en de lidstaten om bij de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving het verbod van elke discriminatie, zoals die op grond van ras, kleur, etnische of sociale afkomst en het behoren tot een nationale minderheid, te eerbiedigen; de lidstaten moeten voorts de toepassing van dit verbod overeenkomstig hun bevoegdheden bevorderen.
- (5) Richtlijn 2000/43/EG¹² van de Raad voorziet in een bindend kader dat discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op het gebied van werk en opleiding, onderwijs, sociale bescherming (waaronder sociale zekerheid en gezondheidszorg), sociale voordelen en toegang tot goederen en diensten (waaronder huisvesting) in de hele EU verbiedt.
- (6) De term “Roma” wordt – net als in andere beleidsdocumenten van het Europees Parlement en de Europese Raad – gebruikt als een overkoepelende term voor al dan niet sedentair levende groepen mensen met min of meer vergelijkbare culturele kenmerken, zoals de Sinti, travellers, Kalé en gens du voyage¹³.
- (7) Een groot deel van de Roma in de EU bevindt zich in een slechtere sociaaleconomische situatie dan de bevolking in het algemeen en zij worden minder dan andere achtergestelde groepen ondersteund bij hun sociale integratie. Voor hun integratie moeten bijgevolg aanvullende maatregelen worden genomen, die van meer

¹² PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

¹³ SEC(2010) 400.

ambitie getuigen en op hun situatie en behoeften zijn afgestemd. Aangezien de Roma vaak te maken krijgen met discriminatie, sociale uitsluiting en grote armoede, worden zij beschouwd als kwetsbare personen en lopen zij een groter risico slachtoffer te worden van mensenhandel.

- (8) De Roma die onderdaan zijn van een derde land en legaal in de lidstaten verblijven zijn extra kwetsbaar, aangezien zij in dezelfde barre omstandigheden leven als vele Roma die EU-burgers zijn en tegelijk kampen met de problemen waar migranten van buiten de EU voor staan.
- (9) In de context van het vrij verkeer en de mobiliteit binnen de EU moet de volledige uitoefening van het recht op vrij verkeer gepaard gaan met een verbetering van de levensomstandigheden van de Roma en met hun economische en sociale integratie in de lidstaten van oorsprong en van verblijf.
- (10) In de resoluties van het Europees Parlement over de situatie van de Roma in de EU (9 september 2010) en over de EU-strategie voor de integratie van de Roma (9 maart 2011) werd de Commissie en de lidstaten verzocht de bestaande strategieën en instrumenten van de EU te gebruiken om de sociaaleconomische integratie van de Roma te realiseren.
- (11) In de mededeling van de Commissie “*Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020*”¹⁴ van 2011 werd de lidstaten verzocht om tot een alomvattende aanpak van de integratie van de Roma te komen of deze verder uit te werken, en zich achter een aantal gemeenschappelijke doelstellingen te scharen op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting, om de integratie van de Roma te bespoedigen.
- (12) Op 19 mei 2011 nam de Raad conclusies¹⁵ aan over het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020, waarin uiting wordt gegeven aan de wil van de lidstaten om de sociale en economische integratie van de Roma te verbeteren.
- (13) In de conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 juni 2011 werd opgeroepen tot een snelle tenuitvoerlegging van de conclusies van de Raad van 19 mei 2011 over het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020, met name wat betreft de voorbereiding, actualisering en ontwikkeling van de nationale strategieën van de lidstaten voor de integratie van de Roma en van de geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen ter bevordering van hun situatie.
- (14) In de mededeling van de Commissie “*Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader*”¹⁶ van 2012 en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie¹⁷ werd verslag uitgebracht over de eerste beoordeling van de nationale strategieën voor integratie van de Roma en werd de lidstaten verzocht om een aantal aanpassingen te overwegen ter bevordering van hun strategie.
- (15) De Commissie heeft haar dialoog met de lidstaten over de integratie van de Roma geïntensiveerd, met name door in oktober 2012 het netwerk van nationale contactpunten voor de Roma in te stellen met het oog op overleg over oplossingen

¹⁴ COM(2011) 173 definitief.

¹⁵ *Conclusies van de Raad van 19 mei 2011 over het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020*, document 106665/11.

¹⁶ COM(2012) 226 final.

¹⁷ SWD(2012) 133 final.

voor de vastgestelde problemen. In november en december 2012 heeft een groep van nationale contactpunten verder besproken op welke manier de doeltreffendheid van de maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten kan worden verhoogd, waarna verslag is uitgebracht aan het hele netwerk.

- (16) In haar mededeling "Verdere stappen bij de uitvoering van de nationale strategieën voor integratie van de Roma" van 2013 wijst de Commissie erop dat verdere actie moet worden ondernomen om de verschillende randvoorwaarden tot stand te brengen die nodig zijn voor een geslaagde uitvoering van maatregelen die de integratie van de Roma zo spoedig mogelijk moeten bevorderen.
- (17) De in het kader van de Europa 2020-strategie vastgestelde gemeenschappelijke Europese doelstellingen om het aantal personen dat wordt bedreigd door armoede en sociale uitsluiting te verkleinen, het percentage voortijdige schoolverlaters te verminderen en het opleidings- en werkgelegenheidsniveau te verhogen, hebben de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting een nieuwe impuls gegeven. De integratie van de Roma is in deze context een essentieel onderdeel van de coherente inspanningen die de EU en de lidstaten leveren. De huidige governance in het kader van het Europees semester bevordert de uitvoering van de relevante landenspecifieke aanbevelingen en het pakket sociale-investeringsmaatregelen¹⁸ zorgt voor verdere sturing van de inspanningen gericht op inclusieve groei.
- (18) In het licht van de bovenstaande overwegingen en de vastgestelde tekortkomingen, moet, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en zonder afbreuk te doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten op dit gebied, de doeltreffendheid van de maatregelen voor integratie van de Roma worden verbeterd.
- (19) Deze aanbeveling beoogt voort te bouwen op de aanbevelingen die in de mededelingen van de Commissie, de resoluties van het Europees Parlement en de conclusies van de Raad met betrekking tot integratie van de Roma zijn gedaan, en moet de huidige EU-wetgeving ter bestrijding van discriminatie aanvullen alsook de tenuitvoerlegging en handhaving ervan doeltreffender maken.
- (20) Deze aanbeveling heeft geen betrekking op verschillen in behandeling op grond van nationaliteit en doet geen afbreuk aan bepalingen en voorwaarden die verband houden met de wettelijke status van de Roma op grond van het nationaal of EU-recht of met de juridische gevolgen van die status.
- (21) In 2011 heeft de Commissie in de ontwerpverordening inzake gemeenschappelijke bepalingen¹⁹ voorgesteld dat de lidstaten een geïntegreerde aanpak zouden vaststellen om te voorzien in de specifieke behoeften van de geografische gebieden die het hardst door armoede worden getroffen of van doelgroepen waarvoor het risico van discriminatie of uitsluiting het grootst is, met bijzondere aandacht voor gemarginaliseerde gemeenschappen. Ter aanvulling van de andere Europese structuur- en investeringsfondsen heeft zij in de ontwerpverordening betreffende het Europees

¹⁸ Mededeling "Naar sociale investering voor groei en cohesie — inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020", COM(2013) 83 final.

¹⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening nr. 1083/2006, COM(2011) 615.

Sociaal Fonds²⁰ voor de programmeringsperiode 2014-2020 voorgesteld de integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen als de Roma als een investeringsprioriteit aan te merken.

BEVEELT AAN:

1. DOEL

- 1.1. Het voorstel heeft als doel de lidstaten te helpen de doeltreffendheid van hun maatregelen voor de integratie van de Roma te verhogen en ervoor te zorgen dat de nationale strategieën voor hun integratie en de pakketten beleidsmaatregelen ter bevordering van hun situatie beter worden uitgevoerd.

2. ESSENTIËLE BELEIDSVRAAGSTUKKEN

Gerichte beleidsmaatregelen

- 2.1. De lidstaten moeten gerichte maatregelen nemen om gelijke behandeling en eerbiediging van de grondrechten te waarborgen en zo volledige en daadwerkelijke gelijkheid te realiseren, waarbij de Roma gelijke toegang hebben tot onderwijs, werk, gezondheidszorg, huisvesting en openbare voorzieningen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten hierbij specifieke maatregelen worden genomen om de nadelen die verband houden met ras of etnische afstamming te voorkomen of te compenseren.
- 2.2. De maatregelen moeten gebaseerd zijn op sociaaleconomische of geografische indicatoren, zoals hoge langdurige werkloosheid, laag opleidingsniveau of achtergestelde en/of gesegregerde gebieden.

Toegang tot onderwijs

- 2.3. De lidstaten moeten specifieke maatregelen nemen om gelijke behandeling te waarborgen en ervoor zorgen dat de Roma toegang hebben tot hoogwaardig algemeen onderwijs, teneinde de kloof tussen de Roma en andere leerlingen te dicht en ervoor te zorgen dat alle Roma-leerlingen ten minste het verplichte onderwijs voltooien, en in het bijzonder het basisonderwijs. Hiertoe is het nodig:
- (a) een einde te maken aan gescheiden onderwijs, onder meer door Roma-leerlingen niet langer zonder bijzondere reden op speciale scholen te plaatsen;
 - (b) voortijdig schoolverlaten te verminderen²¹, ook in het secundair onderwijs, met bijzondere aandacht voor het beroepsonderwijs;
 - (c) de toegang tot en de kwaliteit van de voorschoolse educatie en opvang te verbeteren, met inbegrip van gerichte ondersteuning, indien nodig;

²⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006, COM(2011) 607.

²¹ Zie: aanbeveling van de Raad van 28 juni 2011 inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, PB C 191 van 1.7.2011. Volgens een van de door de Europese Raad overeengekomen kerndoelen van Europa 2020 moet het percentage voortijdige schoolverlaters onder de 10% komen te liggen en moet ten minste 40% van de jongeren een diploma in het hoger onderwijs of een equivalent daarvan halen.

- (d) inclusieve en op het individu toegesneden onderwijs- en leermethoden toe te passen, met ondersteuning voor leerlingen die leermoeilijkheden hebben en maatregelen om analfabetisme tegen te gaan;
- (e) de ouders aan te moedigen meer betrokkenheid te tonen en de gezinnen te ondersteunen door specifiek voor de Roma onderwijsconsulenten aan te stellen;
- (f) de docenten beter op te leiden en de onderwijsbemiddeling voor de Roma te verbeteren;
- (g) de toegang tot het tweedekansonderwijs te verbeteren, ondersteuning te bieden bij de overgang tussen onderwijsniveaus en ervoor te zorgen dat de Roma de juiste vaardigheden ontwikkelen om gemakkelijker te kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt.

2.4. De lidstaten moeten specifieke maatregelen nemen om de Roma aan te zetten tot het volgen van secundair en hoger onderwijs.

Toegang tot werk

2.5. De lidstaten kunnen gerichte maatregelen nemen en moeten daarnaast gelijke behandeling waarborgen en de kloof tussen de Roma en andere werknemers dichten, teneinde de situatie van de Roma op het gebied van werk te verbeteren in het kader van hun algemene beleid. Hiertoe is het nodig:

- (a) de eerste werkervaring, opleiding op de werkplek, een leven lang leren en ontwikkeling van vaardigheden te ondersteunen;
- (b) zelfstandige arbeid en ondernemerschap te ondersteunen;
- (c) de Roma gelijke toegang te geven tot algemene openbare diensten voor arbeidsvoorziening, de werkzoekende Roma specifieke en individuele diensten aan te bieden en de aanwerving van gekwalificeerde Roma als ambtenaar aan te moedigen;
- (d) gekwalificeerde Roma op te leiden en in dienst te nemen als consulenten die hulp bieden en advies geven op het gebied van loopbaanontwikkeling;
- (e) belemmeringen bij het (opnieuw) betreden van de open arbeidsmarkt, zoals discriminatie, uit de weg te ruimen.

Toegang tot gezondheidszorg

2.6. De lidstaten moeten specifieke maatregelen nemen om gelijke behandeling te waarborgen en zij moeten de kloof tussen de Roma en andere patiënten dichten teneinde ervoor te zorgen dat zij gelijke toegang hebben tot preventieve, primaire, spoedeisende en gespecialiseerde gezondheidszorg. Hiertoe is het nodig:

- (a) de Roma toegang te verlenen tot de basisdiensten van sociale zekerheid en tot alomvattende gezondheidsdiensten;
- (b) regelmatige medische controles, pre- en postnatale zorg en voorlichting over gezinsplanning aan te bieden;
- (c) gratis vaccinatieregelingen toe te passen, met name voor personen die in gemarginaliseerde en afgelegen gebieden wonen;

- (d) gekwalificeerde Roma op te leiden tot zorgconsulent.

Toegang tot huisvesting

- 2.7. De lidstaten moeten specifieke maatregelen nemen om gelijke behandeling te waarborgen en zij moeten de kloof tussen de Roma en de bevolking in het algemeen dichten, teneinde hun beleid en maatregelen op het vlak van huisvesting uit te breiden naar de Roma. Hiertoe is het nodig:
- (a) ruimtelijke segregatie weg te nemen en desegregatie aan te moedigen;
 - (b) ervoor te zorgen dat de Roma niet worden gediscrimineerd op het gebied van toegang tot sociale woningen, ook wat betreft de kwaliteit van de woningen waarvoor de Roma in aanmerking komen en de beschikbaarheid van verblijfslocaties voor travellers/niet-sedentaire Roma;
 - (c) gekwalificeerde Roma op te leiden tot consulenten die de Roma aanmoedigen om gebruik te maken van sociale woningen en openbare voorzieningen en infrastructuur.
- 2.8. De lidstaten moeten erop toezien dat lokale autoriteiten in hun stadsvernieuwingsprojecten indien nodig ook geïntegreerde huisvesting voor gemarginaliseerde gemeenschappen opnemen. Voorts moeten de lidstaten de in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen²² ondersteunde lokale ontwikkelingsinitiatieven en geïntegreerde territoriale investeringen bevorderen.

Financiering

- 2.9. De lidstaten moeten voor hun nationale en lokale strategieën en actieplannen voldoende middelen toewijzen uit alle beschikbare financieringsbronnen (lokaal, nationaal, Europees en internationaal), teneinde de doelstellingen op het gebied van de integratie van de Roma te verwezenlijken. Hiertoe moeten via het Europees Sociaal Fonds voldoende EU-cohesiemiddelen worden toegewezen voor investeringen in menselijk kapitaal; per lidstaat moet ten minste 20% van het betrokken bedrag worden uitgetrokken voor sociale integratie.
- 2.10. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat passende maatregelen worden genomen om de integratie van de Roma als prioriteit op te nemen in de partnerschapsovereenkomsten over het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen²³ in de periode 2014-2020, rekening houdend met de omvang van de Roma-gemeenschappen, hun armoedecijfer en de kloof tussen de Roma en niet-Roma, alsook met de problemen die in het kader van het Europees semester voor de meest betrokken lidstaten zijn vastgesteld.
- 2.11. De lidstaten moeten hun beheer, controles en evaluaties verbeteren met technische bijstand van de Europese structuur- en investeringsfondsen.
- 2.12. De lidstaten moeten voorts gebruikmaken van nationale en EU-fondsen om de lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties te ondersteunen bij de opbouw van hun capaciteit, zodat deze hun projecten daadwerkelijk kunnen uitvoeren.

²² Het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

²³ Het EFRO kan worden gebruikt voor infrastructuur voor de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting.

- 2.13. De publieke middelen voor de uitvoering van nationale strategieën of geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen voor de integratie van de Roma moeten gericht worden toegewezen voor de specifieke behoeften van geografische gebieden of voor de doelgroepen die het meest getroffen worden door armoede of sociale uitsluiting, zoals de Roma.

3. HORIZONTALE BELEIDSMAATREGELLEN

Bestrijding van discriminatie

- 3.1. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat Richtlijn 2000/43/EG daadwerkelijk wordt gehandhaafd, in het bijzonder door de nationale, regionale en lokale administratieve voorschriften en praktijken te controleren en discriminerende of segregerende maatregelen te identificeren en in te trekken. Om vast te stellen of bepalingen of praktijken illegaal zijn, kunnen deze ook worden getoetst aan de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.
- 3.2. De lidstaten moeten op regionaal en lokaal niveau maatregelen toepassen om de segregatie van de Roma tegen te gaan. Het beleid en de maatregelen ter bestrijding van segregatie moeten vergezeld gaan van passende opleidings- en voorlichtingsprogramma's voor ambtenaren van de lokale overheid, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de Roma zelf.
- 3.3. Eveneens moeten de lidstaten ervoor zorgen dat in gevallen van gedwongen ontruiming naast het acquis van de EU ook de internationale verplichtingen inzake de mensenrechten, met name die uit hoofde van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, ten volle worden gerespecteerd.
- 3.4. De lidstaten moeten maatregelen nemen om discriminatie van de Roma tegen te gaan, met name door:
- (a) de Roma-gemeenschappen en het grote publiek ervan bewust te maken dat de integratie van de Roma voordelen met zich brengt;
 - (b) het grote publiek bewust te maken van de multiculturele aard van de samenleving en dit punt indien relevant op te nemen in leerprogramma's en -materiaal.

Bescherming van Roma-kinderen en -vrouwen

- 3.5. De lidstaten moeten de (meervoudige) discriminatie van Roma-kinderen en vrouwen bestrijden, door wetgeving tegen kinderhuwelijken en gedwongen huwelijken te handhaven en door het bedelen met kinderen te verbieden. De lidstaten moeten hierbij ook alle relevante actoren betrekken, waaronder gezondheids- en arbeidsinspecteurs, politie, onderwijsdeskundigen, leden van de rechterlijke macht en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

Armoedebestrijding en sociale integratie

- 3.6. De lidstaten moeten de armoede en sociale uitsluiting van de Roma bestrijden met investeringen in menselijk kapitaal en een beleid ter bevordering van de sociale cohesie, in het bijzonder door:
- a) de tenuitvoerlegging van het beleid voor de integratie van de Roma mogelijk te maken via gerichte en voorwaardelijke steunregelingen, met toelagen en

diensten die het (opnieuw) betreden van de arbeidsmarkt vereenvoudigen, en door de arbeidsmarkt meer open te stellen voor de Roma en hen passende inkomenssteun te bieden;

- b) de Roma meer duurzame en passende sociale voordelen en diensten te bieden door maatregelen beter te richten, procedures te vereenvoudigen, fraude te bestrijden en fouten tegen te gaan, socialebijstandsregelingen ruimer toe te passen en de overstap van zwartwerk naar legaal werk te stimuleren.

- 3.7. Afhankelijk van de omvang van hun Roma-bevolking moeten de lidstaten de integratie van de Roma als essentieel punt opnemen in hun nationale hervormingsprogramma's in het kader van de Europa 2020-strategie.

Bevordering van zelfredzaamheid

- 3.8. De lidstaten moeten de zelfredzaamheid van de Roma bevorderen en hen ondersteunen in alle fasen van hun leven en zij moeten investeren in gerichte jeugdgarantieregelingen, een leven lang leren en programma's voor actief ouder worden.
 - 3.9. De lidstaten moeten voorlichtingsactiviteiten organiseren om de Roma meer bewust te maken van hun rechten (met name in verband met discriminatie en de mogelijkheden die zij hebben om verhaal te zoeken) en plichten.
4. STRUCTURELE MAATREGELLEN

Lokale maatregelen

- 4.1. De lidstaten moeten, met inachtneming van de autonomie van de lokale en regionale autoriteiten, lokale actieplannen of strategieën aanmoedigen die uitgangswaarden, benchmarks en meetbare doelstellingen voor de integratie van de Roma omvatten, alsook in passende financiering voorzien.
- 4.2. De lidstaten moeten de regio's, de lokale autoriteiten en het lokale maatschappelijke middenveld betrekken bij de beoordeling, het beheer, de tenuitvoerlegging en de controle van hun nationale strategieën. De lidstaten moeten de belanghebbenden betrekken bij de partnerschapsovereenkomsten en de door de Europese structuur- en investeringsfondsen medegefinancierde operationele programma's. De centrale en lokale autoriteiten moeten bij de tenuitvoerlegging van de strategieën voortdurend samenwerken. De lidstaten moeten voldoende financiering toekennen aan lokale autoriteiten om de lokale tenuitvoerlegging van gerichte pakketten beleidsmaatregelen te vergemakkelijken.

Controle en evaluatie van het beleid

- 4.3. De lidstaten moeten de doeltreffendheid van hun nationale strategieën of geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen alsook de resultaten van lokale actieplannen, programma's of strategieën controleren. Daartoe dienen zij ervoor te zorgen dat de verzameling van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de integratie van de Roma en over de vooruitgang die wordt geboekt met de bovenvermelde strategieën en maatregelen, verbetert. De tenuitvoerlegging van de strategieën moet worden geëvalueerd en vergeleken met de uitgangswaarden, om de relevantie, doeltreffendheid en duurzaamheid van de strategieën te beoordelen en om na te gaan of ze goed worden gecoördineerd.

- 4.4. De lidstaten moeten met de steun van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en overeenkomstig het toepasselijk nationaal en EU-recht kernindicatoren en methoden voor gegevensverzameling identificeren om de geboekte vooruitgang regelmatig te meten, met name op lokaal niveau, zodat er op doeltreffende wijze kan worden gerapporteerd en in en tussen de lidstaten een vergelijking kan worden gemaakt van de situatie van Roma en niet-Roma. Eveneens moeten zij voor hun strategieën en actieplannen basisscenario's en meetbare doelstellingen vastleggen.

Organen voor de bevordering van gelijke behandeling

- 4.5. De lidstaten moeten het werk en de institutionele capaciteit van organen die ijveren voor gelijke behandeling ondersteunen, door hen passende middelen toe te kennen, die hen in staat stellen daadwerkelijk rechtsbijstand te verlenen en juridisch advies te geven aan de Roma die het slachtoffer zijn van discriminatie.
- 4.6. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de nationale contactpunten voor de Roma en de nationale organen ter bevordering van gelijke behandeling regelmatig overleg plegen.

Nationale contactpunten voor de integratie van de Roma

- 4.7. De lidstaten moeten de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma een passend mandaat geven en voldoende financiële en personele middelen toekennen om de sectoroverschrijdende tenuitvoerlegging en controle van het Roma-integratiebeleid op nationaal en lokaal niveau daadwerkelijk te kunnen coördineren. Zij moeten ervoor zorgen dat de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma tijdens het besluitvormingsproces worden geraadpleegd over de vaststelling, financiering en tenuitvoerlegging van het relevante beleid. De nationale contactpunten moeten ervoor zorgen dat de maatschappelijke Roma-organisaties sneller en beter worden betrokken bij de uitvoering van nationale strategieën en lokale actieplannen voor de integratie van de Roma.

Transnationale samenwerking

- 4.8. De lidstaten treffen maatregelen in het EU-kader voor nationale strategieën voor de integratie van de Roma en moeten daarnaast deelnemen aan transnationale samenwerkingsvormen op nationaal, regionaal en lokaal niveau en deze samenwerkingsvormen via beleidsinitiatieven, in het bijzonder projecten en bilaterale of multilaterale overeenkomsten, bevorderen, teneinde:
- a) oplossingen te bieden voor problemen in verband met de grensoverschrijdende mobiliteit van de Roma in de Europese Unie;
 - b) het wederzijdse leerproces te ondersteunen en meer goede praktijken te ontwikkelen; zo zouden autoriteiten die structuurfondsen beheren kunnen samenwerken om doeltreffende maatregelen voor de integratie van de Roma te bedenken.

5. VERSLAGLEGGING EN FOLLOW-UP

- 5.1. De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat uiterlijk op [datum 24 maanden na publicatie] gevolg is gegeven aan deze aanbeveling en zij

moeten de Commissie tegen die datum in kennis stellen van de maatregelen die zij overeenkomstig deze aanbeveling hebben genomen.

- 5.2. De lidstaten moeten de Commissie daarna aan het eind van elk jaar in kennis stellen van de nieuwe maatregelen die zij hebben genomen.
- 5.3. De informatie die de lidstaten verstrekken, zal worden gebruikt voor de jaarverslagen over de tenuitvoerlegging van de nationale strategieën voor de integratie van de Roma die de Commissie opstelt en voorlegt aan het Europees Parlement en de Raad, alsook voor de landenspecifieke aanbevelingen van het Europees semester van de Europa 2020-strategie.
- 5.4. Aldus zal de Commissie de situatie van nabij volgen; drie jaar na de vaststelling van deze aanbeveling zal zij onderzoeken of een herziening en actualisering gewenst is.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter